

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NCJ067309

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Sentencia 69/2024, de 24 de abril de 2024

Pleno

Rec. de inconstitucionalidad núm. 5206/2023

(BOE de 30 de mayo de 2024)

**SUMARIO:****Partidos políticos. Sanciones. Proporcionalidad. Límites de gastos electorales. Inconstitucionalidad de incisos de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.**

Se promueve cuestión de inconstitucionalidad en relación con el inciso «sin que en ningún caso pueda ser inferior a cinco mil euros» del artículo 17 bis.3.b) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. Este artículo establece la sanción correspondiente a la infracción consistente en la **superación por los partidos políticos**, en más de un uno y hasta un tres por ciento, **de los límites de gastos electorales previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General**, señalando para ese tipo de conductas «una sanción cuyo importe irá del doble al quintuplo del exceso del gasto producido, sin que en ningún caso pueda ser inferior a cinco mil euros», inciso este último al que se ciñe la cuestión de inconstitucionalidad.

La Constitución no impone una exacta proporción entre el desvalor de la sanción y el desvalor del comportamiento prohibido, según un hipotético baremo preciso y prefijado. El **principio de proporcionalidad** solo dará lugar a la censura de inconstitucionalidad cuando la norma produzca un patente derroche inútil de coacción que convierta la norma en arbitraria y que socave los principios elementales de justicia inherentes a la dignidad de la persona y al Estado de Derecho, o cuando, a la luz del razonamiento lógico, de datos empíricos no controvertidos y del conjunto de sanciones que el mismo legislador ha estimado necesarias para alcanzar fines de protección análogos, resulta evidente la manifiesta suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo de derechos para la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador.

El establecimiento de sanciones para prevenir y castigar los excesos de gasto electoral por encima de los límites señalados objetiva y equitativamente por el legislador tiene fundamento constitucional. No obstante, de la valoración efectuada por el Tribunal de Cuentas se deduce claramente que esta **desproporción de las sanciones** se produce en relación con supuestos generales perfectamente definibles como categoría conceptual, en cuyo caso sí pueden extraerse consecuencias en procesos de control de constitucionalidad de las leyes. Los antecedentes normativos demuestran, además, que se trata de un efecto inadvertido por el legislador. No consta que estos supuestos generales perfectamente delimitables en los que las sanciones mínimas resultan desproporcionadas tengan relación alguna con el fin perseguido por el endurecimiento de las sanciones, que es el de garantizar la función de los partidos como cauce de expresión de las preocupaciones sociales, la limpieza y equidad del proceso electoral y, en definitiva, la legitimidad de su resultado.

La realidad es que, al margen de los supuestos de partidos políticos de escasa representatividad y ámbito territorial reducido, el inciso cuestionado no parece tener **efecto práctico** alguno. Al depender la infracción sancionada del límite de gastos de cada formación política y del porcentaje del exceso de gasto, las formaciones y partidos con límite de gasto elevado, bien por tener acceso al «complemento provincial» en las elecciones municipales, bien por presentarse a las elecciones autonómicas, generales o europeas donde la circunscripción es más amplia, y por lo tanto el límite de gastos más alto, la sanción proporcional superará normalmente el límite mínimo de cinco mil euros, de modo que este resultará materialmente inaplicable. Por otra parte, el carácter taxativo del límite mínimo cuestionado impide cualquier modulación o individualización de sus efectos para adaptarlos a las circunstancias del caso concreto.

En consecuencia, se declara **inconstitucional y nulo el inciso «sin que en ningún caso pueda ser inferior a cinco mil euros» del artículo 17 bis.3.b) de la Ley Orgánica 8/2007**, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. Y se extiende, **por conexión o consecuencia**, esta misma declaración de **inconstitucionalidad y nulidad** a los incisos «en ningún caso las sanciones previstas en los apartados [...] b) serán inferiores a cincuenta mil euros» del artículo 17 bis.1, y «sin que en ningún caso pueda ser inferior a veinticinco mil euros» del artículo 17 bis.2.b) de la misma Ley Orgánica.

**PRECEPTOS:**

Constitución Española, arts. 6, 9.3, 23.1 y 6, 25.1, 31.1 y 136.3.

Ley Orgánica 2/1979 (LOTC), arts. 27.1, 35.2, 37 y 39.1.

Ley Orgánica 5/1985 (LOREG), arts. 133, 134y 193.2.

Ley Orgánica 8/2007 (sobre financiación de los partidos políticos), arts. 17, 17 bis y 18.9.

**PONENTE:**

*Don Ricardo Enríquez Sancho.*

ECLI:ES:TC:2024:69

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente:

**SENTENCIA**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5206-2023, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con el inciso «sin que en ningún caso pueda ser inferior a cinco mil euros» del artículo 17 bis.3.b) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado. Han formulado alegaciones el fiscal general del Estado, el Gobierno de la Nación y el Partido Independiente de Torre Pacheco, representado por el procurador de los tribunales don Enrique de Antonio Viscor y asistido por el abogado don Andrés Galán Juan. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

**I. Antecedentes**

1. El día 25 de julio de 2023 tuvo entrada en el registro general de este tribunal oficio de la Sección Cuarta de Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, acompañando testimonio del recurso ordinario 1-2022 en que se dictó el auto de 11 de julio de 2023 por el que la Sección acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el inciso citado en el encabezamiento.

2. El mencionado auto trae causa de los siguientes antecedentes:

a) En las elecciones locales celebradas el 26 de mayo de 2019, la formación política Partido Independiente de Torre Pacheco presentó candidatura en este municipio. Presentada contabilidad electoral y tramitado el correspondiente procedimiento, el Tribunal de Cuentas acordó por resolución de 28 de octubre de 2021 imponer a la citada formación política «una sanción de cinco mil euros (5000 €), cuantía mínima que el artículo 17 bis.3.b) prevé para las infracciones leves, por la infracción prevista en el artículo 17.4.b) de la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos, consistente en la superación del límite máximo de gastos establecido en el artículo 193.2 de la Ley Orgánica del régimen electoral general (LOREG) aplicable a la formación política en las referidas elecciones locales (3917,54 €), en 91,47 €, lo que ha supuesto un exceso de 2,33 por 100 sobre dicho límite». En la fundamentación jurídica del acuerdo, el Tribunal de Cuentas razona que la atribución de responsabilidad a título de culpa sin intencionalidad, la inexistencia de continuidad en la conducta infractora y la naturaleza de los perjuicios causados –criterios todos ello señalados para la graduación de las sanciones en el artículo 29.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público– deberían conducir a «la imposición de la sanción en su umbral inferior, esto es, proporcional al duplo del exceso de gasto producido», es decir, de «182,94 €»; no obstante, por aplicación del último inciso del artículo 17 bis.3.b), la sanción debe ser de 5000 €.

b) Disconforme con la citada resolución, la formación política interesada interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, esgrimiendo sustancialmente tres argumentos. En primer lugar, que la resolución del Tribunal de Cuentas es nula por infringir los principios de legalidad y tipicidad al incluir el importe del IVA en el cómputo para determinar si se ha superado el límite de gastos electorales. En segundo lugar, que la resolución es nula porque el límite que se le impone por aplicación del artículo 193.2 LOREG vulnera los artículos 6 y 23.1 de la Constitución por beneficiar a los grandes partidos nacionales frente

a los pequeños, como el recurrente. Y, en tercer lugar, solicita el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad sobre el artículo 193.2 LOREG por fijar el límite de gasto por habitante en 0,11 € para los partidos que concurren en una sola circunscripción, vulnerando así los derechos constitucionales de participación política derivados de los artículos 6 y 23.1 CE.

c) La abogada del Estado presentó contestación a la demanda limitándose a constatar que no han quedado desvirtuados los hechos acreditados en el expediente administrativo. «En todo caso» –añadió– «en cumplimiento del principio de buena fe procesal, se debe concluir poniendo en conocimiento de la Sala que en recursos análogos al presente, en los que la parte recurrente ha solicitado el planteamiento de cuestión de constitucionalidad basada en la desproporción entre infracciones y sanciones derivada del artículo 17 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de partidos políticos, esta Abogacía del Estado ha manifestado su parecer favorable, siguiendo el criterio sentado por la administración demandada que resulta del oficio de la señora presidenta del Tribunal de Cuentas, de fecha 20 de abril de 2022».

En el citado oficio, acompañando a la contestación a la demanda, la presidenta del Tribunal de Cuentas informa de que «por acuerdo del Pleno de fecha 27 de julio de 2021, se decidió elevar una moción a las Cortes Generales recomendando la modificación de algunos aspectos del régimen sancionatorio previsto en la antes citada Ley sobre financiación de los partidos políticos, por entender que concurría una falta de proporcionalidad entre infracciones y sanciones», y que por esta razón «se estima conveniente que la Abogacía del Estado en el Tribunal Supremo se manifieste, en los procesos en que intervenga sobre esta materia, a favor del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional respecto a la [citada] desproporción».

d) Practicada la prueba admitida y presentadas las conclusiones escritas por las partes, el día 1 de marzo de 2023 la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó providencia del siguiente tenor:

«Dada cuenta; estando concluso el presente procedimiento y antes de proceder a su señalamiento para votación y fallo, óigase a las partes por plazo común de diez días sobre la incidencia que pudiera tener el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la cuestión de inconstitucionalidad planteada por este tribunal sobre el inciso 'sin que en ningún caso pueda ser inferior a veinticinco mil euros' del artículo 17 bis.2.b) de la Ley Orgánica 8/2007, de financiación de partidos políticos, en el recurso contencioso-administrativo 2-456-2021 y que ha quedado registrada con el núm. 1019-2023.»

e) Por escrito de 14 de marzo de 2023, la Abogacía del Estado puso de manifiesto que la cuestión de inconstitucionalidad planteada en ese otro recurso se refería a un precepto diferente al aplicable en el caso de autos, «por lo que la resolución de la cuestión de inconstitucionalidad planteada en el seno del recurso 456-2021 no tendría incidencia en el presente recurso».

f) La formación política recurrente presentó escrito de alegaciones de fecha 15 de marzo de 2023 en el que solicita la elevación de una nueva cuestión de inconstitucionalidad para la acumulación a la núm. 1019-2023, o, subsidiariamente, la suspensión del proceso hasta el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la cuestión de inconstitucionalidad 1019-2023. Adicionalmente, reitera su solicitud de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 193.2 LOREG.

g) Por diligencia de ordenación de 29 de marzo de 2023 se tuvieron por recibidos los anteriores escritos y pasaron las actuaciones al magistrado ponente, y por providencia de 18 de mayo de 2023 se señaló para votación y fallo del recurso el día 6 de junio de 2023.

h) El 13 de junio de 2023 el Tribunal dictó nueva providencia, con el siguiente tenor:

«Dada cuenta; visto el estado de las presentes actuaciones, a tenor de lo solicitado por el recurrente sobre el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad y la conformidad con dicha solicitud manifestada por el abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, se abre un plazo común e improrrogable de diez días para que el Ministerio Fiscal pueda alegar lo que considere oportuno, y las partes procesales, si lo consideran conveniente, hacer alegaciones adicionales a las ya formuladas. En ambos casos sobre el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad basada en la falta de proporcionalidad de la sanción prevista en el artículo 17 bis.3 b) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de partidos políticos.»

i) Por escrito de 21 de junio de 2023, el Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones, considerando que concurren los requisitos procesales para el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 17 bis.3.b) (aplicabilidad y relevancia) «toda vez que es soporte normativo de la sanción impuesta» al recurrente. Y recordando la doctrina constitucional al respecto, considera, «de forma somera» toda vez que la formulación de la posición definitiva del Ministerio Fiscal corresponderá a la Fiscalía General del Estado de acuerdo con la Circular 2/1999, que el inciso cuestionado supera los dos primeros pasos del test de proporcionalidad (idoneidad y necesidad), pero «no parece superar» el tercer paso del juicio de proporcionalidad, el llamado test de proporcionalidad estricta. Concluye, en definitiva, que procede plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del artículo 17 bis.3.b) de la Ley Orgánica 8/2007.

j) El recurrente presentó nuevas alegaciones solicitando también el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad respecto del nuevo precepto, por vulneración del principio de proporcionalidad establecido en el artículo 25 CE.

k) Por diligencia de ordenación de 3 de julio de 2023 se tuvo por caducado en el trámite de estas segundas alegaciones al abogado del Estado.

**3.** Por auto de 11 de julio de 2023 la Sección acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el inciso «sin que en ningún caso pueda ser inferior a cinco mil euros» del artículo 17 bis.3.b) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

El auto comienza recordando los antecedentes del caso. Recuerda también la cuestión de inconstitucionalidad planteada en el recurso 456-2021, que ha dado lugar a la cuestión núm. 1019-2023 ante este tribunal. En aquel auto ya se puso de manifiesto que varios apartados del artículo 17 bis de la Ley Orgánica 8/2007 fijaban importes mínimos que podían ser contrarios a la Constitución. Uno de esos apartados era el entonces aplicable y relevante; otro es el aquí concernido y otro más es el aplicable en el recurso 172-2022 (que ha dado lugar a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5207-2023 ante este tribunal). Además, el oficio de la presidenta del Tribunal de Cuentas evidencia que el problema constitucional suscitado se plantea con relativa frecuencia, y no es un caso aislado.

Reiterando los argumentos del auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad anterior, el auto argumenta que el límite mínimo puede vulnerar el art. 25.1 CE (derecho a la legalidad penal), en conexión con el principio de proporcionalidad. Reconoce amplio margen de apreciación al legislador democrático al definir infracciones y sanciones, pero el Tribunal Constitucional ha señalado el tope de la proporcionalidad. Cita la STC 136/1999, de 20 de julio y el artículo 49 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

Aunque la norma cuestionada no tipifica una pena sino una sanción administrativa, la doctrina constitucional ha extendido las garantías del citado artículo 25 CE al derecho administrativo sancionador. El principio de proporcionalidad constituye uno de los pilares del derecho administrativo, nacional y supranacional. La norma cuestionada carece de justificación objetiva y es por ello «arbitraria» en el sentido del artículo 9.3 CE.

En fin, le parece que la «manifiesta desproporción» se produce al ser superior el límite mínimo cuestionado (5000 €) al «total de lo gastado, con o sin exceso» por el partido sancionado.

En cuanto al requisito de la relevancia, el límite mínimo cuestionado es aplicable al caso. La propia resolución sancionadora del Tribunal de Cuentas dice que, con arreglo al criterio general, la sanción hubiera debido ser de 182,94 € (el doble del exceso de gasto sancionado), pero que el inciso cuestionado le impide bajar de 5 000 €.

A la aplicabilidad del inciso final del artículo 17 bis.3.b) cuestionado no se opone la alegación del recurrente sobre la inconstitucionalidad del artículo 193.2 LOREG. Los argumentos de la parte no han convencido al Tribunal, y, aunque este precepto fuera inconstitucional, el resultado no sería la inaplicabilidad del artículo 17 bis.3.b), sino la necesidad de cuestionar también el citado artículo 193.2.

**4.** Por providencia de 12 de septiembre de 2023, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó, a los efectos que determina el artículo 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), oír al fiscal general del Estado para que, en el plazo de diez días, alegue lo que considere conveniente acerca de la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 LOTC).

**5.** El fiscal general del Estado presentó sus alegaciones el 9 de octubre de 2023 interesando la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad.

a) Considera, en primer lugar, que el trámite de alegaciones del artículo 35.2 LOTC no ha sido adecuadamente cumplimentado porque el abogado del Estado no tuvo la oportunidad de formular alegaciones al no constar que se le haya notificado la providencia de 13 de junio.

b) Añade, en segundo lugar, que el juicio de aplicabilidad está defectuosamente formulado por confusión en la selección de la norma aplicable, posiblemente derivada de una defectuosa técnica legislativa.

El artículo 17 bis.3 de la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos regula las sanciones aplicables por la comisión de las infracciones «leves». Su subapartado b), donde se encuentra el inciso cuestionado, tipifica la sanción a imponer como consecuencia de la comisión de «la infracción prevista en el artículo 17, apartado tres.b)». Pero este artículo 17.3.b) regula las infracciones «graves», no las «leves», tipificadas en el artículo 17.4.

La resolución administrativa impugnada consideró a la formación política recurrente responsable de una infracción leve del artículo 17.4.b), y sin embargo la sancionó con la multa del artículo 17 bis.3.b) prevista para la infracción «grave» del artículo 17.3.b). En la medida en que el auto de planteamiento cuestiona la constitucionalidad de un precepto no indiscutiblemente aplicable al caso concreto, sin justificar, frente a la duda razonable de

aplicabilidad que surge del texto de la ley, dicha aplicación, el juicio de aplicabilidad está mal formulado y la cuestión de inconstitucionalidad se formula de modo abstracto, por lo que debe ser inadmitida.

6. Por providencia de 21 de noviembre de 2023, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, acordó tener por formuladas por el fiscal general del Estado las alegaciones interesadas por la providencia de 12 de septiembre, y admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad; reservar para sí, de conformidad con el artículo 10.1 c) LOTC, el conocimiento de la cuestión; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno y al fiscal general del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes; comunicar la admisión a trámite a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que el Tribunal resuelva definitivamente la cuestión; y publicar la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad en el «Boletín Oficial del Estado».

7. Por escritos registrados el 30 de noviembre y el 13 de diciembre de 2023 el Congreso de los Diputados y el Senado comunicaron los acuerdos adoptados por sus mesas sobre personación en el presente proceso constitucional y ofrecimiento de colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

8. Por escrito registrado el 13 de diciembre de 2023, el procurador don Enrique de Antonio Viscor, actuando en nombre y representación del Partido Independiente de Torre Pacheco, y en ejercicio del derecho reconocido en el artículo 37.2 LOTC, se personó en la cuestión de inconstitucionalidad en su calidad de parte recurrente en el recurso contencioso-administrativo en el que se planteó la cuestión de inconstitucionalidad.

9. Por escrito registrado el 18 de diciembre siguiente, el abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, se personó en el procedimiento y solicitó que se dicte una resolución conforme a Derecho.

10. El fiscal general del Estado presentó nuevas alegaciones el 16 de enero de 2024, sin perjuicio de reiterar lo interesado en su anterior dictamen de 9 de octubre de 2023.

Con cita de la STC 74/2022, de 14 de junio, FJ 3.b), recuerda que el principio de proporcionalidad es «inherente al principio de legalidad sancionadora» del artículo 25.1 CE y por tanto «plenamente aplicable al ámbito sancionador administrativo» y exige un «equilibrio entre la gravedad de las infracciones y la intensidad de las consecuencias sancionadoras», así como que «al fijar el alcance de la sanción se tengan en cuenta las circunstancias individuales del caso concretos». Al amparo de esta doctrina, argumenta que el precepto cuestionado es contrario al principio de proporcionalidad porque el límite mínimo establecido por el legislador «impide adecuar la sanción a las circunstancias concurrentes del caso concreto».

Cita también el ATC 332/2005, de 13 de septiembre, FJ 4.a), según el cual el canon de proporcionalidad de penas y sanciones exige indagar, en primer lugar, si los bienes protegidos son «suficientemente relevantes»; en segundo lugar, si la pena o sanción es «idónea y necesaria para alcanzar los fines» indicados; y, finalmente, «si el precepto es desproporcionado desde la perspectiva de la comparación entre la entidad del delito y la entidad de la pena». Bajo estas premisas examina el sistema sancionador de la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos, que persigue, según su exposición de motivos, un fin constitucionalmente legítimo como es la financiación equitativa de todas las formaciones políticas que concurren a un proceso electoral, y con ello el respeto al derecho fundamental de participación política del artículo 23.1 CE. Sin embargo, aprecia en el inciso cuestionado un desequilibrio patente y excesivo o irrazonable entre la sanción y la finalidad de la norma. Al no permitir el límite mínimo cuestionado graduar o atemperar la sanción a casos de gastos electorales de escasa cuantía y por ello de mínima trascendencia para el bien jurídico protegido, desalienta el derecho de participación política del artículo 23.1 CE y vulnera el valor justicia. Se produce, en definitiva, «un desequilibrio patente y excesivo o irrazonable entre la sanción y la finalidad de la norma» (STC 136/1999, FJ 23) o un «patente derroche inútil de coacción que convierte la norma en arbitraria y socava los principios elementales de justicia inherentes a la dignidad de la persona y al Estado de derecho» (STC 55/1996, de 28 de marzo, FFJJ 6 y ss).

Aprecia, en definitiva, vulneración del principio de legalidad del artículo 25.1 CE en relación con el principio de proporcionalidad, siendo al legislador al que corresponde establecer la sanción adecuada con el principio de proporcionalidad.

Termina su escrito solicitando, con carácter principal, la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad, en línea con lo solicitado en su primer escrito de alegaciones, y, subsidiariamente, la declaración de inconstitucionalidad del inciso cuestionado por vulneración del artículo 25.1 CE, en relación con el principio de proporcionalidad.

11. Por escrito registrado el 30 de enero de 2024, el Partido Independiente de Torre Pacheco formuló alegaciones a la cuestión de inconstitucionalidad. Aprecia una absoluta falta de proporcionalidad entre el mínimo establecido en el inciso cuestionado (cinco mil €), el gasto total (4009,01 €) y el exceso (91,41 €) en que habría incurrido la formación política según la resolución sancionadora. El principio de proporcionalidad de las sanciones exige el necesario equilibrio entre la gravedad de la infracción y la intensidad de la sanción. Solicita, por ello, la declaración de inconstitucionalidad del inciso cuestionado.

12. Mediante providencia de 23 de abril de 2024, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 24 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del proceso.

La Sección Cuarta de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo promueve cuestión de inconstitucionalidad en relación con el inciso «sin que en ningún caso pueda ser inferior a cinco mil euros» del artículo 17 bis.3.b) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

Este artículo 17 bis.3.b) de la Ley Orgánica 8/2007 establece la sanción correspondiente a la infracción consistente en la superación por los partidos políticos, en más de un uno y hasta un tres por ciento, de los límites de gastos electorales previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, señalando para ese tipo de conductas «una sanción cuyo importe irá del doble al quintuplo del exceso del gasto producido, sin que en ningún caso pueda ser inferior a cinco mil euros», inciso este último al que se ciñe la cuestión de inconstitucionalidad.

Por aplicación de este inciso, en su labor de fiscalización de las cuentas de partidos y formaciones políticas (art. 133 LOREG), el Tribunal de Cuentas impuso al Partido Independiente de Torre Pacheco una sanción de 5000 € por haber incurrido en un exceso de gasto de 91,47 € en las elecciones locales celebradas el 26 de mayo de 2019 en el citado municipio; exceso resultante de aplicar al límite legal de gastos de 3917,54 €, calculado conforme determina el artículo 193.2 LOREG, el total de gastos de 4009,01 € realizados por la citada formación en el proceso electoral. Disconforme con esta sanción, el partido político interesado la recurrió ante el órgano judicial competente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (art. 18.9 de la Ley Orgánica 8/2007), que, antes de resolver el recurso, nos pregunta si esa cuantía mínima de la sanción que impide aplicar la multa proporcional del doble al quintuplo del exceso de gasto de 91,47 € previsto con carácter general en el artículo 17 bis.3.b) de la Ley Orgánica 8/2007 es o no conforme con el principio de legalidad sancionadora del artículo 25.1 CE, en conexión con el principio de proporcionalidad y de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE).

El fiscal general del Estado solicita con carácter principal la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad y, subsidiariamente, su estimación. El abogado del Estado apoya, indirectamente, la declaración de inconstitucionalidad. Al contestar el recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, se mostró conforme con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en consideración a lo interesado por el Tribunal de Cuentas que, por su experiencia en el control de los gastos electorales y sanción de excesos, viene apreciando en sus informes y mociones «falta de proporcionalidad» en estos mínimos fijos establecidos en el régimen sancionador de la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos [véase el antecedente 2.c)]. Una vez planteada la cuestión de inconstitucionalidad, actuando ya en representación del Gobierno de la Nación (art. 37.3 LOTC), el abogado del Estado ha solicitado simplemente que se dicte una «resolución conforme a Derecho» (antecedente 9). Por último, apoya igualmente la declaración de inconstitucionalidad el Partido Independiente de Torre Pacheco, que, como parte en el proceso *a quo*, ha comparecido y formulado alegaciones ante el Tribunal Constitucional en ejercicio del derecho que le confiere el artículo 37.2 LOTC.

### 2. Óbices procesales.

El fiscal general del Estado ha solicitado de modo principal la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por dos defectos procesales.

a) En primer lugar, alega que la providencia de 13 de junio de 2023 por la que se dio segundo trámite de alegaciones a las partes sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad o sobre el fondo de esta una vez corregidos ciertos defectos advertidos en la primera providencia dictada con este propósito [antecedente 2.h)] no consta notificada al abogado del Estado. Por lo tanto, este no habría tenido oportunidad de formular alegaciones y el trámite de audiencia que impone el artículo 35.2 LOTC habría sido cumplimentado de forma defectuosa.

La alegación no puede prosperar porque, como reconoce expresamente el fiscal, consta en las actuaciones remitidas en archivo digital un «recibí» del sistema Lexnet del día 15 de junio de 2023 firmado por el abogado del

Estado de formato y contenido idéntico al resto de notificaciones practicadas a la misma parte a lo largo de todo el procedimiento *a quo* y que este cumplimentó sin incidencias (certificaciones de fechas 21 de enero, 2 y 30 de marzo y 4 y 14 de julio de 2023). Por lo tanto, del hecho de que el abogado del Estado no formulara esas segundas alegaciones y fuera declarado caducado en el trámite por la Sala promotora de la cuestión [antecedente 2.k)] no puede deducirse una incorrecta o inexistente notificación. Además, según el tenor literal de la providencia este segundo trámite era potestativo para las partes que ya habían formulado alegaciones en el primer trámite, como había hecho el abogado del Estado [antecedente 2.e)]. Y, por último, en sus alegaciones ante este tribunal (antecedente 9) el abogado del Estado no ha denunciado defecto alguno en esa comunicación.

b) En segundo lugar, el fiscal general del Estado considera incorrectamente formulados los juicios de aplicabilidad y relevancia porque el auto de planteamiento no incluye «alusión o motivación alguna» sobre un contexto normativo «confus[o] y difícilmente comprensible». Se refiere, en particular, a los «patentes defectos de técnica legislativa» del artículo 17 bis de la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos. Este artículo, en su apartado 3 b) cuestionado, aunque se refiere a las sanciones aplicables por la comisión de «infracciones leves», alude luego a la «infracción prevista en el artículo 17, apartado tres.b)», siendo que este apartado «tres.b)» del artículo 17 contiene una infracción «grave», no leve. El fiscal reconoce que en el caso *a quo* el Tribunal de Cuentas subsumió la conducta del partido recurrente en la infracción «leve» del artículo 17.4 y le impuso la sanción del artículo 17 bis.3.b), aquí cuestionado. Sin embargo, el Tribunal Supremo «no cuestionó esta aplicación» del artículo 17 bis.3.b), cuando podría haber concluido que el precepto cuestionado no era «de aplicación» al caso.

Repetidamente hemos señalado que el control que este tribunal efectúa sobre los denominados juicios de aplicabilidad y relevancia es un «control meramente externo» que no autoriza a «sustituir al órgano judicial en [su] determinación», ya que esta es «una tarea propiamente jurisdiccional y por tanto reservada a aquel». Por lo tanto, solamente procede tal revisión «en los supuestos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se advierta que la argumentación judicial respecto a la aplicabilidad al caso del precepto legal cuestionado y su relevancia para el fallo resulta inconsistente o evidentemente errada, determinando en tal circunstancia la inadmisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad» (por todas, STC 7/2023, de 21 de febrero, FJ 2).

En este caso, nadie cuestiona –tampoco el fiscal general– que el artículo 17 bis.3.b) objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad contiene la sanción aplicada al Partido Independiente de Torre Pacheco. Por lo tanto, «la norma que se cuestiona es de directa aplicación, y de su constitucionalidad o no dependerá el resultado del procedimiento *a quo*», como sucedía en el caso de esta STC 7/2023, FJ 2, recién citada. No nos corresponde sustituir a las partes del proceso *a quo* ni al órgano promotor de una cuestión de inconstitucionalidad indicando por qué motivos adicionales y distintos el recurso podía haber sido resuelto. Es, además, evidente o «patente» –por emplear los términos del fiscal general– que la discordancia o incongruencia interna del artículo 17 bis.3 es fruto de un error. El precepto establece las sanciones que corresponden por la comisión de infracciones «leves», pero luego se remite a las infracciones tipificadas en el artículo 17 «apartado tres», que tipifica las infracciones «graves». Como necesariamente una de las dos remisiones debe ser incorrecta (o bien la referencia a las infracciones «leves» o bien la remisión al apartado «tres», y no cuatro, del artículo 17), y además las infracciones «graves» del artículo 17.3 están castigadas con las sanciones previstas en el artículo 17 bis.2 (y las «muy graves», a su vez, en el artículo 17 bis.1), los criterios de interpretación jurídica habituales del artículo 3.1 del Código civil permiten concluir sin esfuerzo que en realidad el artículo 17 bis.3.b) alude a la sanción correspondiente a la infracción «leve» del artículo 17.4.b), no «3.b)». De lo contrario, las infracciones leves tipificadas en el artículo 17.4 no tendrían sanción y las «graves» del artículo 17.3 la tendrían por duplicado. Probablemente por esta razón ninguna de las partes ha puesto en entredicho la aplicación al caso del precepto cuestionado, que además viene siendo interpretado así de modo pacífico por el Tribunal de Cuentas encargado de su aplicación [véase más abajo en el fundamento jurídico 6.c) lo que este órgano explica en su moción de 27 de julio de 2021 sintetizando su «experiencia acumulada» en la aplicación de estos preceptos].

En definitiva, por las razones dichas ninguno de los dos óbices planteados por el fiscal impide nuestro pronunciamiento sobre el fondo debatido.

### 3. Doctrina constitucional sobre la proporcionalidad de las sanciones.

En la STC 74/2022, al resolver una cuestión de inconstitucionalidad planteada también por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con una sanción tributaria proporcional con un límite máximo que se consideraba igualmente desproporcionado y contrario al artículo 25.1 CE hemos tenido ocasión de recordar nuestra doctrina sobre la proporcionalidad de las sanciones, «inherente al principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y plenamente aplicable al ámbito sancionador administrativo» [FJ 3 B)].

a) El «punto de partida» de este juicio de proporcionalidad, dijimos entonces, es el «amplio margen de libertad» que este tribunal debe reconocer al legislador en la configuración del sistema de infracciones y sanciones derivado de su «posición constitucional» y «legitimidad democrática». El grado de desvalor de las infracciones y la

magnitud de las sanciones que aquellas deben llevar aparejadas no es un juicio técnico de «mera ejecución o aplicación de la Constitución», sino un «complejo juicio de oportunidad» y «político-criminal» en que intervienen estimaciones sobre la importancia absoluta y relativa de los bienes jurídicos merecedores de protección y sobre la medida adecuada de la reacción punitiva eficaz para cumplir con sus funciones de retribución, prevención especial y prevención general.

b) Por lo tanto, concluimos, la Constitución no impone «una exacta proporción entre el desvalor de la sanción y el desvalor del comportamiento prohibido, según un hipotético baremo preciso y prefijado». El principio de proporcionalidad solo dará lugar a la censura de inconstitucionalidad cuando la norma «produzca un 'patente derroche inútil de coacción que convierte la norma en arbitraria y que socava los principios elementales de justicia inherentes a la dignidad de la persona y al Estado de Derecho'», o cuando «a la luz del razonamiento lógico, de datos empíricos no controvertidos y del conjunto de sanciones que el mismo legislador ha estimado necesarias para alcanzar fines de protección análogos, resulta evidente la manifiesta suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo de derechos para la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador» [STC 74/2022, FJ 3.b), con cita de otras anteriores].

#### 4. Constitucionalidad del bien jurídico protegido.

a) El juicio de constitucionalidad sobre la proporcionalidad de las sanciones debe partir de la comprobación de la constitucionalidad del bien jurídico protegido por el legislador en la tipificación de infracciones y sanciones [STC 74/2022, FJ 3 A), por referencia a las sanciones tributarias y su vinculación con el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos del artículo 31.1 CE]. Porque, efectivamente, si una sanción persiguiera la preservación de bienes o intereses «constitucionalmente proscritos» o «socialmente irrelevantes», la sanción podría considerarse directamente inconstitucional (entre otras, SSTC 161/1997, de 2 de octubre, FJ 10; 136/1999, de 20 de julio, FJ 23; 60/2010, de 7 de octubre, FJ 10, o 169/2021, de 6 de octubre, FJ 7, todas ellas en relación con sanciones penales, pero cuya doctrina es aplicable a las sanciones administrativas).

b) Los partidos políticos son, según el artículo 6 CE, cauce de «formación y manifestación de la voluntad popular» e «instrumento fundamental para la participación política». Esta función de canalización de las opciones políticas de millones de ciudadanos para alcanzar el poder político en una sociedad democrática justifica la regulación y control público de su financiación.

La exposición de motivos de la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos hace referencia a su opción por un sistema de financiación «mixto que recoja, por una parte, las aportaciones de la ciudadanía y, de otra, los recursos procedentes de los poderes públicos en proporción a su representatividad como medio de garantía de la independencia del sistema, pero también de su suficiencia». Con un sistema de «liberalización total», continúa el preámbulo, «siempre resultaría cuestionable la influencia que en una determinada decisión política hubiesen podido ejercer de las aportaciones procedentes de una determinada fuente de financiación», quebrándose así «la función de los partidos políticos como instituciones que vehiculan la formación de la voluntad popular». Consecuentemente, alude también a la necesidad de supervisar y eventualmente sancionar los incumplimientos del sistema de financiación, haciendo especial hincapié en «la aparición ante la opinión pública de posibles irregularidades vinculadas en algunos casos a la financiación de los partidos políticos» que ha generado «un amplio sentir» en la sociedad sobre la necesidad de un sistema de financiación dotado «de mayor transparencia y control» que el anterior de la Ley Orgánica 3/1987, que la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos deroga.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido también la necesidad de «supervisar las actividades financieras de los partidos políticos en aras de la rendición de cuentas y la transparencia, que sirven para garantizar la confianza pública en el proceso político. Habida cuenta del papel primordial que desempeñan los partidos políticos en el buen funcionamiento de las democracias, puede considerarse que el público en general tiene interés en que sean objeto de control y de que se sancione cualquier gasto irregular, en particular en lo que respecta a los partidos políticos que reciben financiación pública» (STEDH de 26 de abril de 2016, asunto *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquía*, § 69).

A la postre, como señala el fiscal general del Estado en sus alegaciones, el control y supervisión de la financiación de los partidos políticos protege indirectamente el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) en condiciones de igualdad.

Así pues, podemos concluir que el establecimiento de sanciones para prevenir y castigar los excesos de gasto electoral por encima de los límites señalados objetiva y equitativamente por el legislador tiene fundamento constitucional.

#### 5. Examen del inciso cuestionado: desproporcionalidad contraria al artículo 25.1, en relación con los artículos 23.1 y 6 CE.

a) Ninguna de las partes comparecidas ha defendido la constitucionalidad del inciso cuestionado, aunque ello no condiciona ni vincula a este tribunal que solamente puede declarar la inconstitucionalidad de una norma con



rango de ley cuando esta sea contraria a la Constitución o al bloque de la constitucionalidad (art. 27.1 LOTC). La conformidad o disconformidad de una ley con la Constitución no depende de las valoraciones de las partes.

b) El interés en salvaguardar la equidad y transparencia del proceso electoral, la confianza pública en la legitimidad de su resultado y la independencia de los partidos políticos en su toma de decisiones justifica, como ya hemos dicho [*supra*, FJ 4.b)], el control público de su financiación y la previsión de sanciones para el caso de incumplimiento de sus límites de gasto. Y puede justificar también la opción legislativa por el establecimiento de límites mínimos que superen, incluso ampliamente, el concreto exceso de gasto producido, como sucede en el caso *a quo*.

c) Dicho esto, uno de los elementos que según nuestra doctrina permite apreciar la desproporción de una sanción en abstracto es que a la luz «de datos empíricos no controvertidos» resulte «evidente la manifiesta suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo» para la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador [STC 74/2022, FJ 3.B), citada en el FJ 3.b) de esta resolución].

En este punto, resulta de especial relevancia la valoración efectuada por el Tribunal de Cuentas como órgano encargado de aplicar las sanciones de la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos y dotado de garantías de imparcialidad e independencia (art. 136.3 CE). Según consta en las actuaciones, este órgano ha venido advirtiendo de la desproporción de las sanciones mínimas previstas en el artículo 17 *bis* de la Ley Orgánica 8/2007 desde, al menos, julio de 2021.

Efectivamente, el oficio de la presidenta de la institución que la abogada del Estado acompañó a su contestación a la demanda, fechado el 20 de abril de 2022 [antecedente 2 c)], alude a la moción núm. 1445 aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 27 de julio de 2021 para proponer a las Cortes Generales la modificación de algunos aspectos de la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos (de libre acceso en <https://www.tcu.es/repositorio/e574ac9d-93a7-4400-afa6-2653b0b634c4/11445.pdf>). Por lo que aquí interesa, la moción advierte de la desproporción que «en ocasiones» producen las sanciones mínimas del art. 17 *bis* «especialmente en el caso de formaciones políticas de escasa implantación para las que el límite de gasto no es muy elevado» por «presenta[r] candidatura en pocos municipios y de reducida población, especialmente en elecciones locales» (pág. 44). En estos casos, dice la moción, la aplicación de las sanciones mínimas «puede llevar incluso hasta la extinción de las formaciones afectadas» (*ibid.*). La moción adjunta, además, un cuadro explicativo con ejemplos reales de sanciones de 50 000, 25 000 o 5000 € impuestas en aplicación de los correspondientes mínimos legales fijados previstos en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 17 *bis* por haber incurrido la formación política afectada en cada caso en excesos de gasto muy inferiores a esas cantidades, de entre 91,47 y 1493,75 € (*ibid.*).

La moción explica que esta desproporción es debida a la «insuficiencia del [límite máximo de gasto electoral] para el desarrollo de una campaña electoral» cuando de este tipo de formaciones de reducida implantación se trata (*ibid.*). Ello es consecuencia de lo dispuesto en el artículo 193.2 LOREG, que dice:

«Para las elecciones municipales el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 0,11 € el número de habitantes correspondientes a las poblaciones de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación. Por cada provincia, aquellos que concurren a las elecciones en, al menos, el 50 por 100 de sus municipios, podrán gastar, además, otros 150 301,11 € por cada una de las provincias en las que cumplan la referida condición.»

Tal como explica la moción, el límite de gasto que resulta de este precepto para formaciones políticas de «reducida» o «escasa implantación» que presentan candidatura en «un solo municipio de la provincia», o «en pocas circunscripciones» y que no tienen por ello derecho al «complemento provincial» del segundo inciso del artículo 193.2, «resulta manifiestamente insuficiente para el desarrollo de una mínima campaña electoral, y esto tiene especiales repercusiones en el ámbito sancionador en la medida en que dichas formaciones, al exceder fácilmente el límite máximo, incurrir con facilidad en la consiguiente infracción sancionable en aplicación del artículo 17 de la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos y, con frecuencia, excediendo el mismo en un diez por ciento o más del límite, lo que constituye una infracción muy grave» (pág. 29).

Esta opinión, «basada en la experiencia acumulada» por el Tribunal de Cuentas en la «tramitación de numerosos expedientes sancionadores a formaciones políticas» (moción, pág. 6), emitida por un órgano cuyos miembros gozan de garantías de independencia e inamovilidad (art. 136 CE), sustentada en datos empíricos y sostenida en el tiempo, permite descartar que la evidente desproporción entre la sanción y el exceso de gasto producida en el caso *a quo* constituya un «efecto excepcional, inevitable en el marco de la generalidad de la norma» (STC 26/2017, de 16 de febrero, FJ 4) o una consecuencia aislada derivada de la «conducta del sujeto infractor», de su actuación procesal o del «normal desenvolvimiento del sistema de recursos judiciales», o, en general, de «posibles errores» en la aplicación de la norma, singularidades todas ellas que no permiten extraer consecuencias en un proceso de control abstracto de constitucionalidad como es la cuestión de inconstitucionalidad, como ya advertimos en la STC 74/2022, FFJJ 4.e) y 5.d). De la valoración efectuada por el Tribunal de Cuentas se deduce claramente que esta desproporción de las sanciones «se produce en relación con supuestos generales perfectamente definibles como categoría conceptual», por emplear los mismos términos de la STC 26/2017, FJ 4, antes citada, tomados a su vez de la STC 46/2000, de 14 de febrero, FJ 8, en cuyo caso sí pueden extraerse consecuencias en procesos de control de constitucionalidad de las leyes.

d) Los antecedentes normativos demuestran, además, que se trata de un efecto inadvertido por el legislador. No consta, efectivamente, que estos supuestos generales perfectamente delimitables en los que las sanciones mínimas resultan desproporcionadas tengan relación alguna con el fin perseguido por el endurecimiento de las sanciones, que es el ya advertido de garantizar la función de los partidos como cauce de expresión de las preocupaciones sociales, la limpieza y equidad del proceso electoral y, en definitiva, la legitimidad de su resultado.

Las sanciones mínimas fijadas del actual artículo 17 bis de la Ley Orgánica 8/2007, y en concreto la de su apartado 3.b) aquí controvertido, fueron introducidas por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. La exposición de motivos de esta Ley Orgánica 3/2015 alude al «sentir social y [a] compromiso suscrito por la mayoría de los grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados durante el mes de febrero de 2013» como razón justificativa para la introducción de «nuevas medidas de vigilancia de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, con la que se avance aún más en la transparencia y control al que han de estar sometidos».

Esta referencia al compromiso de los partidos con representación en el Congreso debe entenderse hecha a la resolución sobre la «regeneración democrática y transparencia» y «lucha contra la corrupción» aprobada por el Congreso de los Diputados en su sesión del 26 de febrero de 2013 («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», núm. 93, pág. 37). Esta resolución incluía la aprobación por el Gobierno de un proyecto de ley orgánica con el mismo título de la posterior Ley Orgánica 3/2015 («Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados», serie D, núm. 232, 4 de marzo de 2013, pág. 130). Y, efectivamente, en su defensa del proyecto de ley que terminaría convirtiéndose en la Ley Orgánica 3/2015, el entonces presidente del Gobierno defendió la iniciativa como cumplimiento de ese compromiso («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», núm. 245, de 27 de noviembre de 2014, pág. 9).

La realidad, sin embargo, es que al margen de los supuestos de partidos políticos de escasa representatividad y ámbito territorial reducido a los que hemos aludido en el anterior subapartado c) de este mismo fundamento jurídico, el inciso cuestionado no parece tener efecto práctico alguno. Al depender la infracción sancionada del límite de gastos de cada formación política y del porcentaje del exceso de gasto, las formaciones y partidos con límite de gasto elevado, bien por tener acceso al «complemento provincial» del artículo 193.2 LOREG en las elecciones municipales, segundo inciso, bien por presentarse a las elecciones autonómicas, generales o europeas donde la circunscripción es más amplia, y por lo tanto el límite de gastos más alto, la sanción proporcional superará normalmente el límite mínimo de cinco mil euros, de modo que este resultará materialmente inaplicable. Así, por ejemplo, en las elecciones generales celebradas seis meses después de las locales por las que resultó sancionada la formación política recurrente en el proceso *a quo* (el 10 de noviembre de 2019), ninguna de las veintidós formaciones que presentaron candidatura excedió el límite de gastos electorales resultante de la Ley Orgánica del régimen electoral general (Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas núm. 1425, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 197, de 18 de agosto de 2021, apartado V.III, pág. 101147). Por otra parte, el carácter taxativo del límite mínimo cuestionado impide cualquier modulación o individualización de sus efectos para adaptarlos a las circunstancias del caso concreto.

Ello nos conduce a concluir que el inciso legal cuestionado vulnera el artículo 25.1, en relación con los artículos 6 y 23.1 CE y que procede declarar su inconstitucionalidad y nulidad con efectos generales conforme al artículo 39.1 LOTC.

e) Lo anterior hace innecesario entrar en la posible vulneración del artículo 9.3 CE igualmente aludida en el auto de planteamiento.

**6. Extensión de la declaración de inconstitucionalidad a otros incisos del artículo 17 bis de la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos.**

Según el artículo 39.1 LOTC «[c]uando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma ley, disposición o acto con fuerza de la los que deba extenderse por conexión o consecuencia». En este caso, el efecto desaliento sobre el ejercicio del derecho de participación política y la desproporción sancionadora que han determinado la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del inciso cuestionado son igualmente predicables de otros incisos del artículo 17 bis de la Ley Orgánica 8/2007, según la moción núm. 1445 del Tribunal de Cuentas aludida en el fundamento jurídico anterior y la experiencia de este tribunal.

Efectivamente, en el ATC 526/2023, de 6 de noviembre, hemos inadmitido, por defectos procesales (art. 35.2 LOTC), una cuestión de inconstitucionalidad análoga a la presente (núm. 1019-2023) y a la que se remite el auto de planteamiento de esta segunda cuestión (véase el resumen del auto en el antecedente 3). En ese caso, la duda de constitucionalidad afectaba al inciso «sin que en ningún caso pueda ser inferior a veinticinco mil euros» del artículo 17 bis.2.b) de la Ley Orgánica 8/2007, que sanciona la misma infracción de superación del límite de gastos electorales establecido en la Ley Orgánica del régimen electoral general, pero en un porcentaje superior al señalado

en el artículo 17 bis.3.b) objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad (de entre un 3 y un 10 por 100). Además, se encuentra pendiente de resolución una tercera cuestión de inconstitucionalidad, la núm. 5207-2023, de las mismas características, promovida en relación con un tercer inciso del artículo 17 bis de la Ley Orgánica 8/2007 de idéntica estructura: el párrafo final del apartado 1, que dice «[e]n ningún caso las sanciones previstas en los apartados a) y b) serán inferiores a cincuenta mil euros», en la medida en que resulta de aplicación a la sanción del apartado b) prevista para el exceso de gastos electorales en un porcentaje superior al 10 por 100. En resumen, las tres cuestiones de inconstitucionalidad (esta que ahora resolvemos, núm. 5206-2023, y las núms. 1019-2023 y 5207-2023) han sido planteadas por el mismo órgano jurisdiccional ante tres sustratos fácticos prácticamente idénticos: en todos ellos formaciones políticas de escasa implantación territorial superaron el límite de gasto electoral previsto en la Ley Orgánica del régimen electoral general en las elecciones municipales a las que concurrían y fueron sancionadas con multas de 5000, 25 000 o 50 000 €, en función del porcentaje de ese exceso; y en los tres casos, con apoyo en la valoración del Tribunal de Cuentas, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo considera que esas sanciones mínimas pueden ser desproporcionadas por comparación con el exceso de gasto real producido por cada formación, de menos de cien euros en esta cuestión de inconstitucionalidad que ahora resolvemos que ha dado lugar a una sanción de cinco mil euros; de 1632,79 € en el caso de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1019-2023 que dio lugar a una multa de 25 000 €; y de 910,37 euros en el caso de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5207-2023 que dio lugar a una multa de 50 000 €.

Comoquiera que los tres incisos cuestionados se encuentran recogidos en «la misma ley», como exige el artículo 39.1 LOTC (el artículo 17 bis de la Ley Orgánica 8/2007, añadido por la Ley Orgánica 3/2015), y que los tres incisos tienen idéntica estructura al sancionar «la superación por los partidos políticos [...] de los límites de gastos electorales previstos en la [Ley Orgánica del régimen electoral general], sin perjuicio de lo establecido en el artículo 134 de dicha ley» con una multa proporcional del doble al quíntuplo del exceso, para luego añadir que la multa «en ningún caso podrá ser inferior» a cincuenta mil, veinticinco mil o cinco mil euros, según el porcentaje del alza (de un 10 por 100 o más; de entre un 3 y un 10 por 100; o de entre un 1 y un 3 por 100, respectivamente), resulta pertinente, para garantizar la eficacia inmediata, directa y plena de los artículos 23.1 y 25.1 CE, extender «por conexión o consecuencia» (art. 39.1 LOTC) a estos otros incisos de los apartados 1 y 2.b) del artículo 17 bis de la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos la misma declaración de inconstitucionalidad y nulidad que hemos efectuado respecto del apartado 3.b), que es el concretamente controvertido en esta cuestión de inconstitucionalidad.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido:

1. Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad núm. 5206-2023 y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el inciso «sin que en ningún caso pueda ser inferior a cinco mil euros» del artículo 17 bis.3.b) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

2. Extender, por conexión o consecuencia, esta misma declaración de inconstitucionalidad y nulidad a los incisos «en ningún caso las sanciones previstas en los apartados [...] b) serán inferiores a cincuenta mil euros» del artículo 17 bis.1, y «sin que en ningún caso pueda ser inferior a veinticinco mil euros» del artículo 17 bis.2.b) de la misma Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticuatro de abril de dos mil veinticuatro. Cándido Conde-Pumpido Tourón. Inmaculada Montalbán Huertas. Ricardo Enríquez Sancho. María Luisa Balaguer Callejón. Ramón Sáez Valcárcel. Enrique Arnaldo Alcubilla. Concepción Espejel Jorquera. María Luisa Segoviano Astaburuaga. César Tolosa Tribiño. Juan Carlos Campo Moreno. Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.